SENATO DEL REGNO

PER LA

LIBERTÀ DI OPINIONE POLITICA DEI FUNZIONARI

DISCORSO

DEL

Senatore **FRANCESCO RUFFINI**

PRONUNCIATO

nella tornata del 19 dicembre 1925,

con la relazione presentata al Senato

come Commissario dissenziente

Opusc. PA-I-2410

ROMA

TIPOGRAFIA DEL SENATO

DEL DOTT. G. BARDI

1925

48119/2410
84634

RUFFINI. Onorevoli colleghi, Il terzo anello di quella pesante catena di provvedimenti restrittivi delle pubbliche libertà, di cui ci stiamo in questi giorni occupando, è ora innanzi a noi; e io, che ho avuta la mala fortuna di trovarmi impigliato in cotesta catena, sono trascinato a infliggervi un terzo discorso, derogando da quel costante proposito mio di non eccessiva discorsività parlamentare della quale i più benevoli fra voi mi potranno essere testimoni. Ad ogni modo, prendo impegno che dopo questo discorso mi inscriverò anch'io a quella corporazione dei silenziosi a cui il Presidente del Consiglio faceva così opportuno cenno.

MUSSOLINI, *presidente del Consiglio.* Siamo in quattro finora!

RUFFINI. Debbo pertanto oggi raccomandarmi a quella vostra indulgente e perfino benevolente sopportazione, della quale mi avete già dato prova negli altri discorsi: alla vostra sopportazione, dico, ed anche a quella degli uomini del governo; poichè io sarò costretto a battere

con disperata e per voi disperante insistenza la stessa solfa.

Difatti, come già discorrendo della massoneria mi sono sforzato di mostrare come il provvedimento colpisse, al disopra della massoneria, qualche cosa di più alto e di più sacro, cioè il diritto di associazione; come già a proposito dei provvedimenti sulla stampa mi sono sforzato di mostrare che colpita non era soltanto la libertà della stampa, ma qualche cosa di più vasto e di più importante, vale a dire l'intiero sistema dei diritti di libertà, e segnatamente che distrutto ne risultava quel controllo della pubblica opinione, che è certamente la *garanzia politica* più salda di tutte quante le libertà, poichè non è possibile pubblica opinione senza libera stampa; così oggi credo di dover segnalare un aspetto di questo disegno di legge il quale, al disopra della stessa burocrazia di cui inceppa ogni libertà politica, tocca anche alcuni beni supremi di tutti quanti i cittadini, e che quindi nessun cittadino può lasciare indifferente. Tocca alcuni beni supremi di tutti i cittadini; ma più profondamente e più direttamente - voglio dirlo subito - uno di tali beni. Di fatti esso, menomando la indipendenza della magistratura, ferisce in pieno la *garanzia giuridica* suprema non solo delle nostre libertà, ma di tutti indistintamente i nostri diritti individuali.

Una ferrea legge di illimitato ed insindacabile arbitrio verso tutto il ceto dei pubblici

funzionari è quella che ci viene proposta. E nessuno se ne può dire estraneo in un mondo, quale è quello in cui viviamo, ove tutti i rapporti sociali sempre più strettamente si collegano, cosicchè nessuno si può oramai considerare perfettamente al riparo da un colpo qualsiasi che ad altri sia inferto.

Lo diceva già, in un periodo di reazione, o, come allora si diceva, di *terrore bianco*, Benjamin Constant, in un passo che merita di essere da tutti meditato: « Quando l'arbitrio è tollerato, esso si spande in modo che il cittadino più oscuro può improvvisamente vederlo agire in suo danno. Non basta tenersi in disparte e lasciar colpire gli altri. Mille vincoli ci uniscono ai nostri simili, e l'egoismo più vigile non giunge mai a romperli tutti. Voi forse vi credete invulnerabile nella vostra volontaria oscurità; ma avete un figlio, e la giovinezza può trascinarlo; un fratello, meno prudente di voi, può farsi lecito di mormorare; un antico nemico, che altre volte voi avete offeso, ha saputo acquistare qualche influenza. E allora che cosa farete voi? Dopo aver biasimato aspramente ogni specie di protesta, dopo esservi astenuto da qualunque lagnanza, vi lagnerete forse alla vostra volta? Ma siete già condannato *a priori*, e dalla vostra propria coscienza, e da quella pubblica opinione avvilita che voi stesso avete contribuito a formare. Cederete allora senza opporre resistenza? Ma vi si permetterà di cedere? Non si scarterà,

non si perseguiterà un oggetto importuno, testimonio di una ingiustizia? Voi avete visto degli oppressi; voi li avete giudicati colpevoli: voi avete quindi aperta la via, per la quale vi toccherà di passare alla vostra volta ».

Nessun cittadino adunque può considerarsi al sicuro dal colpo recato ad un altro cittadino. Ma sopratutto nessuno può considerarsi estraneo a quei beni supremi della nazione, che sono la cultura, l'amministrazione pubblica e in prima linea, come dissi, la amministrazione della giustizia.

La cultura! Ma come è pensabile che si possa senza palpito e senza tremore veder limitata la libertà del pensiero e dell'insegnamento in un paese eminentemente di cultura, qual è il nostro, la cui gloria fu essenzialmente d'arte e di scienza e rifulse nei prodotti dello spirito? — Ma, o signori, palazzo Madama non è poi tanto lontano da quel chiostro domenicano della Minerva, ove inquisito e tormentato fu un giorno un grande professore di Università, che per manifestazioni di ufficio e fuori di ufficio si era posto in condizione d'incompatibilità colle direttive generali, religiose sì, ma che allora erano anche politiche, del governo del suo tempo: Galileo Galilei!

Come sono possibili vincoli della scienza e del suo insegnamento in un paese civile, quando in tutti i paesi si è sentita la necessità di iscrivere la libertà dell'insegnamento universitario fra i diritti fondamentali? O come starebbe

meglio in una nostra legge costituzionale la disposizione che si legge invece nella costituzione degli Jugoslavi: « l'arte e la scienza sono libere, l' insegnamento universitario è libero ».

FEDELE, *ministro della pubblica istruzione.* Anche in Italia è, e sarà liberissimo.

RUFFINI. Ne prendo atto, onorevole ministro. Ad ogni modo, come il senatore Vitelli vi ha mostrato così spiritosamente il disagio in cui si troveranno gli insegnanti di discipline, quali le filologiche, che parrebbero così lontane dalla possibilità di subire da questa legge una restrizione e un danno, così io stimo mio dovere, ad onta delle assicurazioni dell' onorevole ministro, di segnalarvi intanto il particolarissimo disagio in cui si trovano di già e più si troveranno, se le gravi restrizioni della legge saranno applicate, i professori di alcune discipline quali la storia e la scienza politica e il diritto pubblico, vale a dire di quelle scienze, di cui numerosi, e tutti quanti sostanziali, sono i nessi appunto con la Politica.

Ci sono, a questo riguardo, precedenti storici che lasciarono una profonda traccia nell'evoluzione culturale e politica di alcuni grandi popoli. Quando, per esempio, nel 1837, la Costituzione dell'Hannover, la quale aveva sanciti i diritti di libertà, venne violata dal principe che quei diritti di libertà più non voleva riconoscere, sette professori dell'Università di Gottinga pubblicarono una fierissima protesta. Ed uno di essi, professore appunto di storia e di

scienza politica, il Dahlmann, diceva in nome suo e in nome specialmente di uno dei firmatari, che fu tra i fondatori della scienza del diritto pubblico germanico: « Dovremo forse, il professore e consigliere aulico Albrecht ed io, insegnare d'ora innanzi, come supremo principio dello Stato, essere legge ciò che piace al potere? Da uomo onesto voglio lasciare l'insegnamento piuttosto che vendere ai miei uditori per verità ciò che ritengo menzogna e inganno ». Ora notate che fra i firmatari della protesta erano, oltre ai sopraccennati, i due fratelli Grimm, i primi e massimi evocatori del passato della Germania e quindi della più profonda anima nazionale; era il Gervinus, colui che aveva concepita invece e rappresentata la storia più recente e contemporanea della Germania *sub specie libertatis.* Costituiva invero quel nucleo di professori uno dei più alti esponenti di quella corrente liberale che, se non fosse stata stroncata dall'autoritarismo reazionario del Bismarck, avrebbe portato la Germania, se non alle stesse sfolgoranti fortune militari del 1866 e del 1870, certamente ad un assetto civile infinitamente superiore e ad ogni modo più stabile e non soggetto alla immane catastrofe finale, di cui fummo gli spettatori. Ma il principe di Bismarck sta, ad onta di tutta la sua smisurata grandezza, rimontando a ritroso verso il passato, verso quel mondo oscuro di margravi e di grandi elettori, di cui aveva l'anima e in mezzo a cui è il suo vero

posto; mentre il Conte di Cavour, il quale pensava e proclamava che l'Italia non si potesse fare che con la libertà, cammina invece verso l'avvenire, con gli occhi fisi ai più luminosi e sconfinati orizzonti di ogni politico e umano progresso.

Più prossimo, sensibile e direi da tutti tangibile è il danno che da questa legge deriverà a tutto il corretto andamento della pubblica amministrazione: quando, per indeprecabile fatalità delle cose e forse perfino contro la intenzione degli odierni nostri reggitori, al vero merito si contrapporrà o sovrapporrà l'appartenenza al partito, e a tutte le ambizioni impazienti sarà offerta la tentazione di gettare il sospetto politico sul superiore incomodo. Ma non temete, signori del Governo, che la tanto deprecata inframmettenza massonica abbia da trovare in questa legge il suo immediato sostituto?

E veniamo al punto più delicato di tutti, quello della magistratura. La sua assoluta indipendenza fu il proposito più alto e il merito più sostanziale di ogni più onesto regime, e antico e moderno. Essa fu il postulato supremo di ogni ordinata e tranquilla convivenza di cittadini: - anche in periodi del più stretto assolutismo. E siamo proprio noi, in un paese come il nostro, nell'anno di grazia in cui viviamo, che dovremo pensare non più possibile la fiera invocazione che il mugnaio tedesco gettava sulla faccia del despota Federico il

Grande: « ci sono ancora dei buoni giudici a Berlino »; il che voleva dire che vi erano ancora, in un paese e in un tempo di pieno assolutismo, dei giudici superiori ad ogni sospetto e refrattari ad ogni imposizione? Dovremo rimpiangere il tempo nel quale, non solo in Francia, ma nel mio Piemonte, i supremi magistrati resistevano a quelle che essi ritenevano ingiuste esigenze del potere esecutivo, e non si piegavano neppure quando il Sovrano si recava in mezzo a loro a compiere una di quelle ingiunzioni solenni, che si dicevano *lits de justice*: preferendo il carcere e l'esilio a fare cosa contraria alla loro coscienza? Ed altri esempi, relativi ad alcuno di quegli stessi Stati italiani che passavano per i più assolutisti, si potrebbero ancora ricordare, come appunto fece il collega Cannavina in un suo recente e notevolissimo discorso sulla amministrazione della giustizia.

Orbene, io non so nascondere - e gli illustri e degni colleghi qui presenti che furono e sono vanto della magistratura me lo perdonino - io non so nascondere la penosa impressione che provai nel vedere da ultimo alcuni alti magistrati, che pure si dovevano ritenere (a differenza di quelli antichi) sufficientemente tutelati dalla garanzia esplicita che loro fornisce l'art. 69 dello Statuto, non già appartarsi ed irrigidirsi nella augusta chiostra della loro coscienza, ma correre con troppa precipitazione ad inchinarsi al Governo presente, chiedendo

o accettando con giubilo la tessera del partito. Quale fiducia potrà più avere il cittadino nella assoluta imparzialità della loro giustizia? E, dato pure che la loro giustizia si mantenga ineccepibile, non basta a scemarne il prestigio il semplice sospetto che tale essa non possa più essere?

Ma, sopra tutte le altre, gravissima è la menomata indipendenza dei consiglieri del Consiglio di Stato, non protetti dall'art. 69 dello Statuto; che pure fungono anch'essi da veri giudici nelle sezioni giurisdizionali investite di una competenza la quale riguarda appunto atti della pubblica amministrazione ed è quindi di una importanza e delicatezza addirittura eccezionale. E cotesta menomazione dell'indipendenza dei magistrati del Consiglio di Stato appare tanto più grave, per non dire addirittura assurda, quando si consideri che per il disposto della presente legge (art. 3), e segnatamente in base a quanto, secondo le promesse ministeriali, sarà per stabilire il Regolamento, essi potranno essere eventualmente chiamati in prima linea a giudicare - sia pure con effetti limitati - della più o meno giusta e corretta applicazione di questa medesima legge, magari ad alcuno dei loro colleghi di ufficio.

Onde ferita è quella istituzione della *Giustizia amministrativa*, che era ritenuta fin qui, e presso di noi (dopo massimamente il famoso discorso pronunciato a Bergamo dallo

Spaventa nel 1880), e presso tutti gli Stati moderni, una delle più grandi e nobili conquiste giuridico-politiche, una delle più valide guarentigie di ogni vivere civile: tutelatrice, cioè, della sicurezza personale e della dignità non solo dei funzionari, ma di ogni ordine di cittadini. E squassata dalle sue fondamenta è quella concezione dello *Stato di diritto,* che era parsa ai popoli più civili la suprema espressione della evoluzione politica; e cioè la concezione di uno Stato che, fondato sul diritto, è pure soggetto al diritto ed ammette nel suo operare rispetto ai cittadini il sindacato degli organi a cui è ordinariamente commessa l'applicazione del diritto. Noi ci troviamo, pertanto, ricacciati indietro a concezioni arcaiche e ormai superate, alla concezione cioè dello *Stato di polizia*, di cui non abbastanza remota è in Italia la memoria, perchè non si sappia che cosa esso ci possa riservare.

Per incidenza, devo anche dire che non garantita sufficientemente mi pare, salvo dichiarazioni precise del ministro, la nostra stessa posizione di uomini politici: perchè ci si è detto che l'articolo 51 dello Statuto sarà rispettato: il quale articolo 51 sancisce l'insindacabilità dei voti e delle opinioni che noi esprimiamo nelle aule parlamentari; ma non ci si è detto con sufficiente chiarezza che protetta sarà anche la nostra azione politica extra-parlamentare che da quegli incunaboli della nostra vita costituzionale del 1848 ha per necessità di cose as-

sunto sempre più effettiva e imprescindibile importanza, precisamente come elemento integratore della nostra attività parlamentare. Ed a questo riguardo vorrei che fosse rinnovata la assicurazione, da me riscontrata in alcune parole della relazione del 17 aprile 1925 che l'onorevole presidente del Consiglio mandò innanzi al disegno di legge per la regolarizzazione dell'indennità parlamentare; ove è detto che l'indennità parlamentare è concessa, oltrechè per ovvie ragioni di giustizia e di equità, anche « per la ragione (sono le parole stesse « della relazione) che la funzione rappresenta- « tiva non si esaurisce con la presenza alle « tornate pubbliche dell'Assemblea, attesi i nu- « merosi compiti che incombono ai rappresen- « tanti politici anche fuori dell'aula parlamen- « tare, e dovendosi altresì riconoscere ad essi « la più ampia discrezionalità nell'intendere la « maniera di assolvere il proprio ufficio ».

Mi si consenta infine di considerare la presente legge nelle sue ultime finalità, enunciate senza la menoma ipocrisia, è giusto riconoscerlo, e proclamate anzi con la maggiore energia dai rappresentanti del Governo. E allora noi non possiamo non sentirci sgomenti di fronte ad una legge la quale, non paga della ossequenza di fatto o di ufficio dei funzionari, pretende di frugare nelle loro coscienze, spingendoli fatalmente ad atti o di ipocrisia o di disperazione, ed abbassandone in ogni caso la dignità. *Si tollis libertatem,*

tollis dignitatem, si legge in Bobbio sulla tomba di San Colombano, il grande monaco irlandese che colà morì. Le quali sublimi parole, che il primo Presidente dello Stato libero di Irlanda credette di invocare innanzi alla Assemblea delle Società delle Nazioni nel 1923 come quelle che riassumevano tutta la storia spirituale della sue martoriata nazione, valgono per tutti i popoli, e debbono valere pure per ogni maniera di uomini, siano essi cittadini indipendenti o funzionari dello Stato.

Ma, se veramente si pretende dal funzionario un' incondizionata dedizione della sua anima (siccome fu apertamente asserito negli atti che accompagnarono questo disegno di legge nell' altro ramo del Parlamento e nelle dichiarazioni ufficiali, che colà si fecero, ove fu, fra l'altro, detto esplicitamente che « il problema che noi vogliamo risolvere è sopratutto di carattere spirituale »), è lecito domandare: perchè avete assegnato alla legge la durata di un solo anno? Perchè non vi garantite contro il risorgere fatale ed incoercibile di spiriti insofferenti ed indipendenti nei funzionari dello Stato? La legge quindi si palesa quale strumento predisposto a colpire determinati individui già designati; ed è quindi in fondo, per dire la dura parola, una legge di persecuzione.

Quanto più giusta, quanto più savia una delle Costituzioni moderne più notevoli, quella della Germania (che, del resto, ha servito di modello a parecchie altre Costituzioni, anche

di Stati già nemici di quel paese), la quale tutta la delicatissima materia compendia in queste due proposizioni del suo articolo 129, non antitetiche, ma correlative: « il funzionario è « servo della collettività e non di un partito; « al funzionario è garantita la piena libertà « delle sue opinioni politiche ».

Credo poi mio dovere di commissario dell'Ufficio che mi onorò del suo suffragio, di accennare almeno al più insidioso pericolo che si annida nei disposti della legge. L'articolo 1° parla di *manifestazioni* del funzionario. La parola non potrebbe riferirsi che a fatti ed atti, per loro natura concretamente ed obiettivamente constatabili, e, di conseguenza, sempre contestabili secondo il diritto comune di ogni paese civile. Ma l'articolo 3 esclude tassativamente ogni possibilità, da parte del funzionario colpito, di ricorrere per eccesso di potere o in merito, in sede amministrativa o giudiziaria; cioè ogni possibilità di contestazione o di contraddittorio.

Si è dal Governo data la promessa che i decreti di esonero saranno sempre motivati e che sarà dato al funzionario la facoltà di produrre delle controdeduzioni. Ma non si può non osservare come cotesta guarentigia rimane tutta quanta esteriore e formale, e non può avere una portata veramente intrinseca e sostanziale. Al funzionario sarà dato, sì, di mostrare che la manifestazione imputatagli non esiste di fatto, ma non mai che essa non rivesta

quel significato, il quale *in diritto* possa giustificare la sua dispensa. In altri termini, la valutazione se la manifestazione metta o no in essere quella certa incompatibilità, è rilasciata all'assoluto e insindacabile arbitrio del Governo. Alcuno credette di poter qui opporre: anche altri Governi si sono valsi di fatto di simile arbitrio. È vero. Ma non l'hanno consacrato in una legge.

Ma io debbo qui confessare che non mi sento più animo sufficientemente pacato, per potermi ulteriormente attardare in disquisizioni puramente esegetiche di una legge, la cui portata politica trascende, e di tanto, la giuridica, e la portata morale trascende la politica, e forse anche il lato di puro sentimento supera quello morale. Tant'è che io sono sicuro che se il Governo, invece di rivolgersi al convincimento politico dei senatori facendo appello alla loro disciplina di partito, si fosse rivolto semplicemente al loro cuore, facendo appello al loro sentimento di umanità, questa legge non avrebbe il suffragio della maggioranza del Senato. Ma anche della voce del cuore e delle ispirazioni del sentimento bisogna tenere conto, come di forze imponderabili ma effettive e a volte decisive!

Ebbene, non certamente per me - ormai vecchio e di indole siffatta da non poter più nulla temere e nulla più desiderare dagli uomini - ma nel nome delle migliaia e migliaia di funzionari trepidanti ed angosciati, la cui

riluttanza a cacciarsi dal lato del partito vincitore mostra appunto che sono fra i migliori; nel nome di quelle intiere generazioni di giovani, che furono alla mia scuola, i quali forse avranno da questa legge dolore e danno e verso cui mi sento legato da una solidarietà infrangibile e da una responsabilità indeclinabile, io debbo invocare qui da ultimo dal Governo umanità nell' usare di questa legge.

Il presente regime ha esaltato la figura di Giovanni Pascoli; e anche ieri il Senato fu invitato a dichiarare per legge monumento nazionale la casa ove egli nacque. E bene si è fatto. Ma si ascolti anche il monito del grande poeta che fu tutto comprensione, tutto indulgenza, tutto umano compatimento e nell'arte e nella vita. In uno di quei suoi carmi mirabili, che gli valse ancora una volta la medaglia d'oro nel concorso di Amsterdam, intitolato « il Tempio di Apollo », egli rappresenta in modo davvero sublime e patetico la tolleranza e l'indulgenza di un ministro della nuova fede verso un ministro di quella fede antica che aveva, come disse testè con frase energica il collega Vitelli, creato la fortuna fatale di Roma.

Sulla cima di un colle un tempio dedicato ad Apollo è ancora in piedi, ma invaso ormai dall'edera e dai rovi e minacciante rovina. Un vecchio sacerdote attende pur tuttavia, in solitudine, al culto del Dio; e solo di nascosto, alla prima luce del giorno, un qualche inge-

nuo pastorello viene a lui per il sacrificio e per il compimento di quei remotissimi riti di nostra gente, i quali rimangono pur oggidì, siccome fu dimostrato, vivi presso alcune popolazioni montane dell'Abruzzo e della Campania e della Calabria, sebbene rivestiti di apparenza cristiana. Sopraggiunge a un certo momento un sacerdote della nuova religione trionfante ormai, e si stupisce e si indigna di vedere come ancora ivi continui il culto antico. Se non che nel vecchio sacerdote del tempio di Apollo egli riconosce un caro compagno, con il quale in altri tempi comune era stata la fede nelle vinte deità; e allora si acqueta e indulge all'amico della giovinezza lontana. Ma ecco irrompere una turba di fanatici che rende vano il generoso proposito, che abbatte il tempio, getta in mare la statua mutilata del Dio e scaccia il povero suo sacerdote.

Signori del Governo, non lasciatevi forzare la mano dai fanatici! Siete uomini anche voi, siete padri di famiglia; si avvicinano le feste più sacre della famiglia; fate che la casa di tanti funzionari italiani, onesti servitori dello Stato, i quali non hanno ancora avuta la forza di rinnegare quegli ideali che erano stati loro inculcati nella giovinezza e che erano stati loro predicati dai superiori venerati di un tempo (ed essi - non mi stancherò di ripeterlo - appunto per cotesta loro fedeltà agli antichi

ideali dimostrano certamente di essere fra i migliori); fate che la casa di cotesti funzionari non sia aduggiata dallo spettro pauroso di questa vostra legge! (*Applausi, congratulazioni*).

APPENDICE

Stimo opportuno di aggiungere la Relazione che, in ossequio al mandato conferitomi dall'Ufficio I del Senato e quale solo commissario dissenziente dell'Ufficio centrale, ritenni mio dovere di presentare (*Doc. 276-A*).

I. — La gravità eccezionale del presente disegno di legge, che consente la dispensa dal servizio di tutti i funzionarî dello Stato, di qualunque ordine e grado, i quali *per ragione di manifestazioni compiute in ufficio o fuori di ufficio..... si pongano in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del Governo* (siccome precisamente dice l'art. 1 del disegno), è stata apertamente denunciata dai suoi medesimi proponenti, e non può quindi essere omai oggetto di contestazione. Alla Nazione identificata con il Partito dominante fa riscontro lo Stato identificato con il Governo. Arbitro il Governo nel giudicare della incompatibilità, in cui il funzionario possa essersi

posto, per ragione di manifestazioni compiute in ufficio o anche fuori di ufficio, con le generali direttive politiche di esso Governo. Ed arbitro assoluto e insindacabile; da poi che l'art. 3 del disegno esclude tassativamente ogni gravame in sede amministrativa o giudiziaria da parte del funzionario colpito, che tenda a dimostrare l'inesistenza delle manifestazioni o l'infondatezza dell'accusa di incompatibilità, e cioè ogni ricorso, come si suol dire, *in merito*. La quale tassativa esclusione appare tanto più grave, quando si consideri che la parola *manifestazione* non può che riferirsi a fatti ed atti, per loro natura concretamente ed oggettivamente constatabili e, di conseguenza, sempre contestabili secondo il diritto comune di ogni paese civile; onde sarebbe aperto l'adito alla ipotesi che non le sole e reali *manifestazioni* possano essere prese di mira dal provvedimento, ma le semplici *opinioni*, e che si tenda, come si suol dire, a fare il processo alle intenzioni.

II. — Il rifiuto reciso del Governo ad accogliere nessuno di quegli emendamenti, che gli vennero proposti già nell'altra Camera e più esplicitamente poi dai varî Uffici del Senato, fa sì che una qualche attenuazione del rigore eccezionale della legge proposta non si possa più attendere che da dichiarazioni verbali del Governo e da eventuali disposizioni del Regolamento. Ma non v'è giurista il quale non vegga come, in ogni caso e cioè nella mi-

gliore delle ipotesi, nè quelle dichiarazioni ministeriali potrebbero costituire mai una garanzia oggettiva per il funzionario, nè queste disposizioni regolamentari potrebbero nulla togliere o mutare al rigore della legge, per ciò che riguarda la sua sostanza.

D'altra parte, neppure i chiarimenti che l'onorevole Ministro della giustizia credette di poter dare all'Ufficio centrale, sono — a mio giudizio — tali da poterci appagare, anche se si considerino in se stessi, come appunto mi propongo di fare qui brevemente ma partitamente.

III. — Disse l'onorevole Ministro che il Governo non applicherà la legge ai funzionarî della magistratura giudicante; ma questo non significa altro se non che esso non intende di derogare a quell'articolo dello Statuto fondamentale del Regno, il 69°, che garantisce la loro inamovibilità. Inamovibilità *dalla sede*, sì, ma anche *dall'ufficio*. Tant'è vero che la legge 19 maggio 1851, n. 1186, disponeva nel suo primo articolo: « I giudici, che a termini dell'art. 69 dello Statuto hanno acquistato la « inamovibilità, non possono essere privati della « loro carica, nè sospesi dall'esercizio delle loro « funzioni, nè senza loro consenso traslocati « o posti in aspettativa o in riposo..... se non « nei casi previsti dalla presente legge e con « le norme ch'essa prescrive ».

Disse ancora l'onorevole Ministro che la stessa eccezione si sarebbe fatta per i Consiglieri

della Corte dei conti; ma questo non significa, anche qui, altro se non che il Governo non intende di derogare al disposto dell'art. 4 della legge sulla Corte dei conti, 14 agosto 1862, n. 800, che dice: « I Presidenti e i consiglieri « della Corte non potranno essere revocati, nè « collocati d'ufficio in riposo, nè allontanati « in qualsiasi altro modo, se non per Decreto « Reale, col parere conforme di una Commis- « sione composta dei Presidenti e vice-presi- « denti del Senato e della Camera dei deputati. « La Commissione è presieduta dal Presidente « del Senato, e conserva il suo ufficio nell'in- « tervallo delle sessioni e delle legislature. Il « parere della Commissione potrà essere provo- « cato dal Presidente della Corte o dal Governo».

Dal che risulta che, a ben guardare, la promessa del Governo si riduce qui a non violare un articolo dello Statuto fondamentale e un articolo di una legge istituzionale: che sarebbe stata in entrambi i casi violazione ben grave.

Ma rispetto ai Consiglieri del Consiglio di Stato (per i quali, nella mancanza di leggi anteriori garantitrici della loro posizione e di uguale solennità che le sopracitate, la assicurazione sarebbe riuscita ben altrimenti efficace ed opportuna) nessuna promessa l'onorevole Ministro credette di poter dare. E pure è risaputo che, a turno, tali Consiglieri fungono nelle Sezioni giurisdizionali quali veri giudici, investiti di una competenza che investe appunto atti della pubblica Amministrazione e

quindi di particolare delicatezza ed importanza. Onde la mancata assicurazione a loro riguardo ferisce quella istituzione della *Giustizia Amministrativa*, che era ritenuta fin qui, e presso di noi e presso tutti gli Stati moderni, una delle più grandi e belle conquiste giuridico-politiche, una delle più valide guarentigie di ogni vivere civile: tutelatrice cioè della sicurezza personale e della dignità non solo dei funzionarî, ma di ogni ordine di cittadini.

IV. — L'onorevole Ministro negò poi esplicitamente che assicurazioni, pari a quelle date quanto ai funzionarî della magistratura giudicante e ai Consiglieri della Corte dei conti, potessero invocarsi dai Professori di Università. Dal che risulta come la libertà dell'insegnamento universitario è colpita a fondo, con quale danno, non solamente per la coltura del nostro Paese, ma per la stessa sua elevazione spirituale, è superfluo qui segnalare: — danno particolarmente sensibile ed esiziale per quelle discipline di diritto pubblico, di storia e di scienza politica, delle quali numerosi e tutti sostanziali sono i nessi appunto con la Politica.

Eppure quella dell'insegnamento superiore è libertà così essenziale, che l' onorevole Gentile, ministro della pubblica istruzione, aveva stimato di doverla espressamente garantire quando, giovandosi dei pieni poteri di cui era investito, stabilì nel decreto legislativo del 30 settembre 1923, n. 2102, all'art. 24, che

« *Ai professori* (di Università) *è garantita libertà di insegnamento* ». Il quale disposto, del resto, trova il più pieno riscontro in parecchie Costituzioni, che ritennero di dover iscrivere tale libertà fra i *Diritti fondamentali*. Così, per fare un solo e molto a noi prossimo esempio, la Costituzione Jugoslava del 28 giugno 1921, il cui art. 16 dice : « L'arte e la scienza sono libere. L'insegnamento universitario è libero ».

V. — Dichiarò pure l'onorevole Ministro che ai funzionarî, che siano investiti di un mandato parlamentare, sarebbe stato mantenuto il privilegio, di cui all'art. 51 dello Statuto, che dice : « I senatori e i deputati non sono « sindacabili per ragione delle opinioni da loro « emesse e dei voti dati nelle Camere ». Ora anche qui è da ripetere quanto già si disse più sopra, che l'assicurazione si riduce a non togliere quanto di già concedeva un solennissimo disposto dello Statuto, di una così evidente ed imperiosa necessità, che è quasi da meravigliare e da rammaricarsi che si sia sentito il bisogno di richiamarlo e di riaffermarlo.

Ma è da ben rilevare qui, che nessuna garanzia è data poi rispetto a quella attività politica extra-parlamentare, che dalla promulgazione dello Statuto in poi, e cioè da quei remoti incunabuli della nostra vita costituzionale fino ai giorni nostri, con un vero crescendo di imprescindibile necessità, si è palesata un complemento essenziale del pieno e fruttuoso adempimento del mandato politico.

VI. — Infine, non è certo superfluo di far presente ancora una volta, quasi a modo di riassunto, come anche le poche e insufficienti assicurazioni verbalmente date dal rappresentante del Governo, non avendo potuto trovar luogo nella legge in veste di emendamenti, non possono neppure entrare nel Regolamento; il quale, contro le esplicite sanzioni e contro le non meno esplicite esclusioni della legge stessa, nulla è in facoltà di accogliere, che a quelle contraddica, e nulla di sostanzialmente innovare.

VII. — Dal Regolamento potranno invece avere sanzione quegli altri affidamenti, che l'onorevole Ministro credette di poter dare circa la forma del Decreto Reale di dispensa, di cui all'art. 1 del disegno di legge; e cioè che il decreto stesso sarà sempre motivato.

La *manifestazione*, la quale può essere ragione della dispensa dal servizio, non potrà più essere semplicemente e genericamente asserita, ma dovrà essere definita e, diremo così, specificata. Data quindi al funzionario la possibilità di controdeduzioni, intese a mostrarne la insussistenza. Aperto a lui l'adito a un ricorso, quando il decreto stesso non avesse motivazione o quando le sue controdeduzioni non fossero preventivamente ammesse.

È giusto riconoscere che coteste disposizioni regolamentari varranno ad attenuare quell'asprezza veramente eccessiva, che — stando alla lettera della legge — era da temersi quanto

alla sua applicazione. Ma non si può, d'altra parte, non considerare pur sempre, come cotesta guarentigia rimane tutta quanta esteriore e formale, e non ha, nè potrà mai avere, una portata veramente intrinseca e sostanziale. Al funzionario sarà dato, sì, di mostrare che la manifestazione imputatagli non esiste *di fatto*, ma non mai che essa non riveste quel significato, il quale *in diritto* possa giustificare la sua dispensa. In altri termini, la valutazione se la *manifestazione* metta o non in essere quella certa *incompatibilità*, è rilasciata all'assoluto e insindacabile arbitrio del Governo. Perchè rimane pur sempre immutabile e, diremmo, insanabile, sostanzialmente, la rigida esclusione, di cui in fine dell'art. 3, di « ogni altro gravame (oltre a quello per incompetenza o violazione di legge) in sede amministrativa o giudiziaria ».

Nè si può, infine, non rilevare, come malagevole risulterà nelle complesse fattispecie il porre una netta linea di separazione fra l'indagine sulla insussistenza e quella sulla insignificanza della manifestazione ; difficile, ad ogni modo, poterne far persuasi i funzionarî colpiti, per la più parte ignari di tutte coteste sottigliezze giuridiche. Molto probabile quindi che veri ricorsi di merito, e cioè di valutazione dei fatti, siano sistematicamente presentati in sede amministrativa o giudiziaria, con l'inevitabile e quasi fatale risultato di un non meno sistematico rifiuto. Il che, in ultima analisi,

finirà con fare che la coscienza pubblica attribuirà gran parte della responsabilità dei durissimi provvedimenti a quei Corpi giudicanti che nessuna invece ne possono avere.

VIII. — Per tutte queste considerazioni il sottoscritto – adempiendo, del resto, al mandato ricevuto dal proprio Ufficio – non può associarsi alle conclusioni favorevoli al presente disegno di legge, a cui gli egregi suoi colleghi dell'Ufficio centrale sono venuti, e che sono concretate nell'ordine del giorno da essi presentato.